

Carlo Monti

LA CONVIVENZA FRA CITTÀ COMPATTA E CITTÀ DIFFUSA: CRITICITÀ E OPPORTUNITÀ A BOLOGNA E NEL SUO TERRITORIO

L'obiettivo generale, le motivazioni e il metodo

Questo documento si propone come traccia per una riflessione sul futuro della città di Bologna.

1. Le motivazioni di questa ricerca nascono da *problemi di forte attualità*, spesso oggetto di proposte e di polemiche caratterizzate da una visione settoriale e di breve termine, troppo condizionata dall'immediatezza del dibattito politico quotidiano.

Ci si propone al contrario una riflessione più pacata, che consenta di mettere in luce le relazioni fra i problemi e, soprattutto, le prospettive di medio e lungo termine, su cui occorre costruire un consenso ampio, un "patto per la città", come ci insegna l'esperienza dei paesi europei più evoluti, e la stessa storia bolognese, nei momenti in cui chiarezza di prospettive e concordia di iniziative hanno promosso importanti fasi di crescita.

2, Il tema coinvolge un grande arco di interessi e di competenze, riguardanti l'organizzazione sociale, economica, culturale, fisica della città, e può quindi essere affrontato da diversi punti di vista.

Nel nostro caso abbiamo scelto la chiave di lettura dell'urbanistica, perché è più diretta di altre.

Il territorio di una città, infatti, "riassume" l'eredità che ci è stata trasmessa dalla geografia e dalla storia, con le sue risorse e i suoi limiti in gran parte consolidati, e costituisce il "campo di gioco" su cui intervenire, il luogo che deve accogliere e rendere compatibili fra loro gli effetti delle diverse politiche. L'urbanista, quindi, è "costretto" a studiare le relazioni fra le cose da fare, e non può avere una visione settoriale della città.

Naturalmente il nostro obiettivo non è quello di preparare una specie di piano urbanistico tradizionale, che sarebbe riduttivo rispetto alla complessità dei problemi. In passato si poteva immaginare il piano di una città come un disegno ben definito in tutte le sue parti, simile ad un progetto edilizio da realizzare in un tempo più o meno lungo. Oggi sarebbe impossibile: la città ha una nuova dimensione, non è un "oggetto" circoscritto, ma è divenuta ovunque un sistema territoriale aperto, investito da due fenomeni di globalizzazione, riguardanti da un lato l'economia, dall'altro l'ambiente. E' ormai evidente che l'evoluzione di una città e del suo territorio può essere influenzata in tempi rapidi da decisioni assunte in altre parti del mondo, e risente di condizioni ambientali originate anche in luoghi assai lontani.

Gli specialisti sintetizzano questa situazione parlando di "fine della previsione urbana", ossia giudicano impossibile prevedere un "modello" ben definito di sviluppo per qualunque città, e ritengono invece necessario definire obiettivi generali, non rigidi, da adattare continuamente alle condizioni reali in cui la città si troverà nel futuro. A questo proposito oggi si usa molto spesso - anche a sproposito - il termine "governance". E' interessante notare che è un termine di origine nautica: la città è come una nave, che naviga avendo una rotta stabilita, ma occorre continuamente "governarla" per affrontare i cambiamenti del mare, dei venti, usare al meglio le sue risorse, cambiare rotta se necessario.

Il piano "fisico" tradizionale, disegnato, è così sostituito da una "pianificazione urbana strategica", un quadro di scelte flessibili che riguardano i diversi aspetti dello sviluppo urbano, da verificare continuamente. Invece che "modelli" disegnati si definiscono "scenari" di sviluppo alternativi attendibili, e, se possibile, si cerca di riconoscere da un lato gli elementi comuni ai diversi scenari, dall'altro le scelte che ognuno di essi propone, per offrire elementi di decisione.

La definizione degli scenari possibili deve naturalmente partire dalla conoscenza della realtà e delle sue prospettive. Un tipico metodo di analisi suggerito per la pianificazione urbana strategica è quello chiamato "SWOT", e valuta i *punti di forza* (Strengths), i *punti di debolezza* (Weaknesses), le opportunità (Opportunities) e le minacce (Threats) che riguardano su cui impostare un piano o un programma..

Anche se il nostro obiettivo è relativamente limitato (non vogliamo e non possiamo preparare il nuovo piano strategico di Bologna), ci sembra utile applicare questo metodo per analizzare la situazione della nostra città, prima per capire le sue condizioni attuali – e in particolare le eredità che vengono dalla storia recente – e poi per esaminare le prospettive prevedibili.

Un primo elenco di problemi specifici da esaminare

I problemi che impongono una riflessione matura e mirata a costruire un consenso ampio su obiettivi di fondo sono molti; di seguito ne esaminiamo alcuni, scelti fra i più urgenti e più complessi, che richiedono di essere esaminati in modo non settoriale, ma integrato da diversi punti di vista.

- Un tema da esaminare è certamente il *futuro del centro storico*.

Da trenta anni il nostro centro storico è studiato dagli specialisti europei come esempio di recupero, ma nel frattempo ha perso le sue caratteristiche di luogo urbano vivibile, oppresso da un'eccessiva presenza di strutture universitarie, da servizi pubblici non decentrati, da traffico incompatibile con le sue caratteristiche, da problemi di sicurezza, di carenza di servizi per le famiglie, di degrado di molte zone.

Il problema non è solo bolognese: il nostro paese è noto in Europa per aver attuato con successo una politica di conservazione rigorosa dei centri antichi, considerandoli una risorsa preziosa (altri paesi invece li hanno trasformati anche radicalmente), ma la conservazione fisica del tessuto antico non è stata accompagnata in genere da scelte precise sul ruolo che questi centri possono avere in un sistema urbano moderno. Sono rimasti aree "speciali", estranee allo sviluppo della città, col rischio di divenire marginali e di essere conquistate da attività improprie.

Il caso di Bologna è più complesso di altri, per la dimensione del centro (uno dei più grandi d'Europa, quasi 400 ettari), per le caratteristiche del tessuto (in prevalenza medievale e rinascimentale) che rendono difficili interventi di "modernizzazione", per il cambiamento della popolazione (anche se è in atto un'interessante inversione di tendenza, ci sono poche famiglie, molti studenti fuorisede e molti immigrati), per il mancato decentramento di molte attività direzionali.

Infine, lo stesso patrimonio edilizio presenta importanti problemi: le nuove regole per l'edilizia (norme antisismiche e risparmio energetico) impongono una nuova e impegnativa politica di recupero per una notevole quota di edifici. Le polemiche su temi specifici (la sicurezza, l'orario dei negozi, i dehors, SIRIO, ecc.) rischiano di impedire una visione complessiva del problema. O, anche, di essere un alibi per non affrontare le questioni di fondo. Sembra opportuno, ed anzi urgente, riesaminare l'insieme dei problemi del centro, come fu fatto trenta anni fa, quando – in situazioni ben diverse e per certi aspetti più semplici – i programmi di recupero edilizio erano inseriti in una politica complessiva per il centro storico e per la città.

- *Le grandi "aziende" e le infrastrutture*

Un altro tema complesso, in genere affrontato per settori, ed invece da esaminare nel suo insieme, è quello delle grandi "*aziende*" della città e delle *infrastrutture* (reti e nodi) che le collegano con l'Italia e l'Europa, e che, insieme, le debbono rendere accessibili alla popolazione bolognese, non solo del comune, ma dell'intera area metropolitana.

I due temi sono in genere trattati separatamente, mentre invece le interferenze sono forti. E' evidente, ad esempio, per la Fiera, che è interna all'area urbana e rischia di perdere peso se non si risolvono i suoi problemi di accessibilità; ma vale anche per le industrie di livello superiore, che

spesso si spostano alla ricerca di luoghi più facili da raggiungere. Vale anche, naturalmente, l'inverso: ad esempio, le nostre infrastrutture sono caricate da grandi flussi di traffico di transito, che non riguardano le attività bolognesi; mentre in passato questo si riteneva comunque un vantaggio, oggi si dovrebbero "misurare" costi e benefici di questa condizione di Bologna come "centro di smistamento".

Per quanto riguarda le "aziende", la città può contare sulla Fiera, sull'Università, su un importante sistema sanitario, su forti fondazioni bancarie (ma non più su sedi centrali di banche di grande livello), sui servizi direzionali propri di una capitale regionale; in passato poteva contare anche su aziende leader in alcuni settori produttivi di avanguardia (GD, SASIB, MARPOSS, per citare solo alcune sigle più note).

Per quanto riguarda le infrastrutture in passato il sistema (ferrovia, aeroporto, autostrade-tangenziale, autobus locali...) era fra i più efficienti in Italia. Anche il sistema di comunicazioni "indirette" era – e per fortuna è tuttora – all'avanguardia: basta pensare a centri come il CINECA, che serve tutte le università italiane, alla promozione delle reti telematiche del Comune, della sanità, dell'università, alle tante iniziative nel campo dell'ICT e dei sistemi informativi.

Oggi da un lato il sistema infrastrutturale è congestionato e inadeguato, dall'altro molte grandi attività sono in crisi, in declino, trasferite altrove; molti imprenditori hanno spostato i loro capitali dall'attività produttiva all'attività finanziaria o immobiliare, spesso al di fuori del territorio bolognese.

Sarebbe utile esaminare per ognuna delle grandi attività il loro ruolo attuale, i rischi e le opportunità, e le prospettive, esaminare i programmi di adeguamento infrastrutturale che si stanno attuando o che sono relativamente certi, e confrontare fra loro questi due insiemi di dati, cosa che troppo spesso non si fa. Ad esempio il progetto del "people mover" aeroporto-stazione viene discusso per l'impatto ambientale, oppure viene osteggiato perché si preferiva il vecchio progetto di metro, ma non si discute del ruolo futuro che può avere l'aeroporto, che non sarà mai uno hub come Malpensa o Fiumicino.

- La dimensione della città: politiche metropolitane, decentramento di decisioni locali

Un terzo tema complesso e intersettoriale riguarda l'area metropolitana e le comunità locali, e coinvolge gli aspetti riguardanti il sistema di governo territoriale, la gestione dei diversi tipi di servizi, l'identità dei luoghi, l'idea stessa di "città".

Negli anni '90, quando Bologna riuscì a farsi includere fra le "città metropolitane", sperando di partecipare così ad una ricca distribuzione di risorse che poi non si sono viste, la discussione si concentrò sulla dimensione dell'area, sulla scomparsa delle municipalità minori (e della loro identità), sulla divisione del Comune centrale in municipalità autonome. Si parlò molto di equilibri politici, certamente importanti, e molto poco di ciò che si voleva ottenere con queste operazioni di "ingegneria" istituzionale. I fautori dell'area "grande" coincidente con la provincia ebbero la meglio sui fautori dell'area "piccola" (Bologna e i comuni della prima e forse seconda cintura), ma tutto di fatto è stato rinviato, come del resto anche nelle altre aree "metropolitane".

Oggi sembra utile riprendere il problema in modo più maturo, partendo appunto dalla rivisitazione degli obiettivi che si vogliono ottenere, dai cambiamenti che nel frattempo sono avvenuti e dai risultati di molte iniziative già avviate.

Osserviamo innanzitutto che la legge del 1990 tentava di sviluppare anche in Italia le esperienze che avevano avuto successo in altri paesi europei, ma se oggi visitiamo quei paesi possiamo constatare che molte cose sono cambiate: gli aspetti di organizzazione istituzionale sono divenuti meno rilevanti, mentre si sono consolidati gli strumenti organizzativi riguardanti i servizi a scala territoriale e il sostegno allo sviluppo. Ad esempio Londra ha sciolto ai tempi della Thatcher il celebre GLC (Consiglio della Grande Londra) e non lo ha più ricostituito, Barcellona non ha più un'Autorità Metropolitana, nella Ruhr è stato chiuso il grande centro che governava la riqualificazione urbana dell'intera regione.

Questo non significa che si sia rinunciato a gestire certe politiche a scala sovracomunale: da quelle strutture sono nati organismi associativi, consorzi, agenzie pubbliche o miste che gestiscono i problemi ambientali, i grandi parchi, il trasporto pubblico, lo smaltimento dei rifiuti, le politiche per la casa, i servizi alle industrie, ossia tutti i "servizi" che non possono essere programmati ed erogati da una sola municipalità, per grande che sia. E fra questi servizi c'è anche la pianificazione del territorio, gestita da strutture di scala superiore o associazioni obbligatorie di comuni, che lasciano alle singole municipalità le decisioni di rilevanza esclusivamente locale.

Anche nel nostro territorio bolognese questo è avvenuto, molto più rapidamente che nelle altre regioni italiane. Ad esempio, da sempre i trasporti pubblici sono gestiti da un'azienda provinciale, SEABO aveva già ampliato l'area servita ancora prima che nascesse HERA (che ora "governa" un bacino adatto ad una gestione di ampio respiro), molti comuni si sono associati per gestire insieme i piani urbanistici, o certi tipi di servizi sociali, la Provincia ha coinvolto i comuni nella preparazione e gestione di molti piani di settore. Queste politiche sono anche sostenute dalle più recenti leggi regionali, che assumono come base i concetti di *sussidiarietà* e *cooperazione* fra gli enti dei diversi livelli.

Forse oggi più che discutere in astratto di "autorità metropolitana" è importante fare una prima valutazione di tutte queste esperienze. Ci sono certamente casi positivi in cui si sta consolidando un nuovo modo "integrato" di affrontare i problemi (ad esempio attraverso gruppi di lavoro intercomunali ed intersettoriali), ci sono però anche casi in cui le tradizionali contrapposizioni fra enti continuano a produrre decisioni settoriali o a fermare i programmi concordati.

Sulle difficoltà di cooperazione influiscono anche molte nuove condizioni, ad esempio:

- gli enti pubblici hanno sempre meno risorse, debbono ricorrere a risorse private e sono naturalmente in competizione fra loro per ottenerle; alcuni comuni vogliono "liberarsi" di certe attività da scaricare altrove, altri al contrario vogliono nuove attività senza preoccuparsi degli effetti sui comuni vicini e degli effetti complessivi (ad esempio il caso di Romilia);
- la diffusione sul territorio di attività e abitazioni ha forse raddoppiato rispetto agli anni '90 il pendolarismo in entrata e in uscita, e nel comune arrivano ogni giorno decine di migliaia di *city users*, e si pone il problema, presente in tutte le grandi aree urbane, di confrontare e bilanciare i loro diritti con quelli dei residenti;
- si è abituati ad affermare che la diffusione urbana ha cancellato l'identità dei luoghi e delle comunità che li abitano; sarebbe interessante verificare se questo è sempre vero, nel centro storico, nelle periferie, nei comuni vicini che si sono sforzati di riqualificare spazi pubblici e servizi, e verificare – ora e in prospettiva – l'effetto della presenza d'immigrati, e la possibilità che si formino ghetti etnici, come in altri paesi europei. In particolare, valutare come il decentramento (della gestione, dei servizi, ecc.) può influire sulla soluzione, o almeno sul controllo, di questi problemi.

Si può concludere questo primo elenco di problemi con una questione di fondo, che probabilmente riassume tutte le altre, e riguarda l'identità della città e la sua capacità/volontà di pensare al futuro.

Altre città italiane, uscendo da situazioni di crisi ben più gravi, stanno ottenendo risultati visibili, in buona parte di immagine, ma anche di sostanza, pensiamo ad esempio a Genova, Torino, Roma.

Bologna ha certamente dimensioni e risorse minori, ma ha anche una storia recente di grandi iniziative, ricordate troppo spesso per nostalgiche autocelebrazioni e non usate come base per nuovi sviluppi.

Negli anni '70 musei, pinacoteca, accademia, teatri, cineteca, erano all'avanguardia a livello nazionale, così come nel loro campo il Mulino e il centro di Dossetti ed Alberigo. La città che un tempo era coesa in tanti settori di iniziativa culturale oggi sembra più statica e soprattutto frammentata. Oggi si sta sviluppando il turismo culturale, ma la città non sembra molto interessata; in provincia sono fiorite iniziative, ma di livello locale (spesso solo enogastronomico). E' possibile un rilancio dell'identità dell'area bolognese (e non solo del comune centrale) in tutti questi campi, o siamo rassegnati ad essere invasi da manifestazioni "aliene" come il *rave party* e da studenti che

5 / Istituto Regionale di Studi sociali e politici “A. De Gasperi” - Bologna

vengono all'università di Bologna non tanto per studiare al meglio, quanto per vivere in una città più tollerante di altre? Ci interessano solo eventi spettacolari che qualunque luogo può ospitare o vogliamo “produrre” cose di sostanza per rilanciare l'immagine della città?

I nostri enti locali, gli imprenditori, il mondo della cultura, i tanti gruppi di volontariato e azione sociale hanno la volontà - prima ancora che la capacità - di pensare ad uno sviluppo competitivo di una città e di una regione europea? Quali alleanze si debbono fare, col territorio provinciale, con altre città regionali, con altre regioni (italiane e non), per darsi nuovi obiettivi di crescita?